

# Desafios à implantação de modelos de gestão por competências em uma autarquia federal

**Célia Cristina Pecini von Kriiger**

*Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ)*

**Emmanuel Paiva de Andrade**

*Universidade Federal Fluminense (UFF)*

**Andreia Maria da Silva**

*Instituto de Engenharia Nuclear (IEN)/CNEN*

**Cláudia de Oliveira Mourão**

*Comunicação e Expressão Consultoria Especializada Ltda*

**Rosa Amelia Pizzol**

*Universidade Federal Fluminense (UFF)*

**Simone Teixeira Poubel Lima**

*Grupo JCA*

Este trabalho identifica desafios na implantação de modelo de gestão por competências (GpC) no Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ), ocorrida em 2010. O pano de fundo são as avaliações dos resultados obtidos em órgãos públicos durante os 10 anos de vigência do decreto que insere GpC como instrumento da política de pessoal no serviço público. O método utilizado foi o estudo de caso, tomando como unidade de análise o grupo de servidores que participaram da experiência no JBRJ. A coleta de dados utilizou fontes documentais do próprio JBRJ e de outros órgãos públicos, além de materiais empíricos da literatura examinada e entrevistas realizadas com servidores que atuaram na experiência do JBRJ. Os resultados mostraram convergência entre os limites percebidos *a posteriori* pelos servidores e aqueles sistematizados nas reuniões de avaliação nos 10 anos em estudo, com destaque para a construção de ambiência organizacional prévia e adequada.

**Palavras-chave:** gestão de pessoas, gestão por competências – implantação, modelo de gestão, administração federal

---

[Artigo recebido em 31 de outubro de 2016. Aprovado em 19 de julho de 2018.]

## **Desafíos a la implantación de modelos de gestión por competencias en una autarquía federal**

Este trabajo identifica desafíos en la implantación de un modelo de gestión por competencias (GpC) en el Jardín Botánico de Río de Janeiro (JBRJ) ocurrido en 2010. El telón de fondo son las evaluaciones de los resultados obtenidos en órganos públicos durante los 10 años de vigencia del decreto que inserta GpC como instrumento de la política de personal en el servicio público. El método utilizado fue el estudio de caso, tomando como unidad de análisis el grupo de servidores que participaron de la experiencia en el JBRJ. La recolección de datos utilizó fuentes documentales del propio JBRJ y de otros organismos públicos, además de materiales empíricos de la literatura examinada y entrevistas realizadas con servidores que actuaron en la experiencia del JBRJ. Los resultados mostraron convergencia entre los límites percibidos a posteriori por los servidores y aquellos sistematizados en las reuniones de evaluación en los 10 años en estudio, con destaque para la construcción de ambiente organizacional previo y adecuado.

**Palabras clave:** gestión de las personas, gestión de competencias - implantación, modelo de gestión, administración federal

## **Challenges to the implementation of competency management models in a federal autarky**

This work identifies challenges in the implementation of a competency management model (GpC) in the Botanic Garden of Rio de Janeiro (JBRJ) in 2010. The background is the evaluation of the results obtained in public agencies during the 10 years of the decree which inserts GpC as an instrument of personnel policy in the public service. The method used was the case study, taking as unit of analysis the group of servers that participated in the experience in the JBRJ. The data collection used documentary sources from the JBRJ itself and from other public agencies, as well as empirical materials from the literature examined and interviews with servers that worked on the JBRJ experience. The results showed a convergence between the limits perceived a posteriori by the servers and those systematized in the evaluation meetings in the 10 years under study, with emphasis on the construction of a previous and adequate organizational environment.

**Keywords:** people management, competency management - deployment, management model, federal administration

## Introdução

A criação do Conselho Federal do Serviço Público e do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), na década de 1930, que, entre outras medidas, derivou na instituição de um órgão central para a política de recursos humanos, representa o primeiro esforço efetivo para constituição de um serviço público profissional no Brasil.

Desde esse período até a presente data, foram editados inúmeros dispositivos legais com o objetivo de regulamentar as relações entre Estado e servidores e normatizar os sistemas de atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, serviços gerais e outras ações comuns a todos os órgãos públicos federais (PIRES *et al.*, 2009).

Da publicação do Decreto nº 2.794, de 1º de outubro de 1998, que atribuiu relevância à política de desenvolvimento de recursos humanos no âmbito do Poder Executivo Federal até a edição do Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que imprime novas diretrizes à política de desenvolvimento de pessoal para o serviço público federal, inserindo pela primeira vez o sistema de gestão por competências (GpC) como instrumento, observa-se uma evolução na missão da área de gestão de pessoas (BRASIL, 1998, 2006).

A área de gestão de pessoas, que até bem pouco tempo era denominada RH - Recursos Humanos, conforme expõe Gil (2017), migrou, no decorrer dos anos, de mera zeladora do cumprimento de exigências legais em relação ao trabalho e controle de pessoal para uma perspectiva mais ampla e estratégica que gere convergência entre os objetivos organizacionais e os resultados alcançados pelo servidor público, alinhando as competências individuais às competências institucionais (CAMÕES, 2014).

A definição das diretrizes que atendam a finalidade da política de desenvolvimento de pessoal vigente para o setor público, marca, na verdade, o início de uma série de desafios e problemas a serem enfrentados até que se cheguem a resultados desejados (BRASIL, 2006).

Dois grandes desafios emergem nesse cenário: (i) a construção de mecanismos efetivos de motivação dos servidores e (ii) o alinhamento das atividades de gestão de pessoas às estratégias das organizações e às diretrizes gerais estabelecidas pelos governos (PIRES *et al.*, 2009).

No relatório elaborado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para avaliar a gestão de recursos humanos do governo brasileiro, a GpC é apontada como uma ferramenta potencialmente poderosa para a integração estratégica das diferentes áreas de recursos humanos, devendo representar uma

prioridade para a administração brasileira. Nele está ressaltada, também, a série de obstáculos que tem de ser superada, de modo a desenvolver adequadamente um sistema integrado de GpC (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2010).

Passados dez anos da publicação do Decreto nº 5.707, observa-se, através de esforço contínuo do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) em organizar anualmente fóruns nacionais e publicar em portais públicos materiais específicos para orientação técnica, que a implantação efetiva de um modelo de GpC tem logrado êxito muito modesto, em poucos órgãos públicos (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2012, 2013).-1 ‘

De igual modo, são observadas dificuldades na inserção do tema da gestão do conhecimento na administração pública. A pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2015) mostra não ter ocorrido avanço significativo na externalização e na institucionalização da gestão do conhecimento, nos últimos dez anos, em dezoito organizações da administração direta que também participaram da pesquisa anterior, realizada em 2004.

Segundo Pires *et al.* (2009) e Gonçalves *et al.* (2017), a história das políticas de gestão de recursos humanos na administração pública brasileira é marcada por uma série de discontinuidades e por dificuldades significativas referentes à estruturação dos seus principais sistemas, o que ratificou o interesse por este trabalho.

Nesse contexto, é ilustrativo compreender os desafios enfrentados pelo Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ), autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, nos seus esforços para institucionalizar o tema e alinhá-lo ao planejamento estratégico, considerando que o mapeamento das competências organizacionais e individuais foi preliminarmente realizado na instituição em 2010 e não se efetivou até o momento.

Uma vez observado o cenário desafiador em nível nacional, o presente estudo objetiva diagnosticar e propor diretrizes de implantação de GpC no setor público federal a partir de literatura científica e empírica, de pesquisa documental e de estudo de caso realizado numa autarquia federal, identificando desafios detectados na experiência empírica de órgãos públicos envolvidos com a implantação.

Espera-se formular subsídios para balizar a elaboração de políticas públicas com ações mais dirigidas para a efetivação dos processos de implantação da GpC, que fornecerão o mapa capilar futuro de potencial humano disponível ou ainda por desenvolver no setor público.

## Revisão da literatura

Em uma conjuntura de mudanças organizacionais sistemáticas, a GpC tem figurado como alternativa e/ou suporte aos modelos gerenciais tradicionais utilizados pelas organizações que impulsionem vantagem competitiva e mecanismos de desenvolvimento organizacional, de forma sustentável (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001; CARBONE *et al.*, 2009).

A abordagem da GpC foca seu esforço no desenvolvimento de competências fundamentais à consecução dos objetivos organizacionais e confere à organização um desempenho superior ao de seus concorrentes, além de estar entre as práticas ligadas primariamente à estruturação dos processos organizacionais que funcionam como facilitadores de identificação, criação, armazenamento, disseminação e aplicação do conhecimento organizacional (DURAND, 2000; PRAHALAD; HAMEL, 1990).

Nesse sentido, ao se tratar a gestão de pessoas sob o enfoque das competências, há que se considerar os diferentes níveis em que essas operam, conforme Fleury e Fleury (2001). No nível da pessoa, por exemplo, está se falando da competência do indivíduo, onde se inscreve a perspectiva do CHA, com suas referências ao conhecimento, habilidade e atitude. Já no nível das organizações, está se falando em grande medida das *core competences* de Prahalad e Hamel (1990), as quais guiam as estratégias centrais das organizações em meio a mudanças dos fatores de produção. Ou, quando se pensa em nível dos países, está se referindo aos sistemas educacionais e à formação de competências, conforme Fleury e Fleury (2008). Todas essas perspectivas se articulam, delimitando e impulsionando a esfera de influência da gestão por competências.

A gestão de pessoas se constitui, em seu aspecto mais amplo, na forma assumida pelas organizações para gerenciar e orientar o comportamento humano no trabalho, sendo a GpC um modelo de gestão que pode ser utilizado para direcionar as políticas e práticas da gestão estratégica de pessoas no contexto organizacional.

Conceitualmente, o termo competência derivou da linguagem jurídica utilizada ao final da Idade Média, referindo-se à faculdade atribuída a alguém ou a uma instituição para apreciar e julgar certas questões. Por extensão, também veio a designar reconhecimento social sobre a capacidade de alguém se pronunciar a respeito de determinado assunto. Mais tarde, a partir da perspectiva taylorista, passou a ser utilizado para qualificar o indivíduo capaz de realizar determinado trabalho. Ocorre que a frequência com que o termo competência é utilizado, faz com que adquira variadas conotações e seja empregado de diferentes maneiras (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001; ISAMBERT-JAMATI, 1997; MCLAGAN, 1997).

Dutra (2004) também percebe e sugere a existência de duas grandes correntes: a primeira, que entende a competência como um estoque de qualificações, ou seja, conhecimentos, habilidades e atitudes que credenciam a pessoa a exercer determinado trabalho, estando representada sobretudo por autores norte-americanos – Boyatzis (1982) e McClelland (1973) – e a segunda que, ao invés de associar a competência a um conjunto de qualificações do indivíduo, a relaciona às realizações da pessoa em determinado contexto, ou seja, ao que ela produz ou realiza no trabalho, representada principalmente por autores franceses – Le Boterf (1999) e Zarifian (1999).

O conceito de competência que emerge a partir dos debates dos anos 90 supera, portanto, a mera ideia da qualificação, expandindo-se da execução da tarefa para a realização do trabalho, correlacionado com situações profissionais cada vez mais mutáveis e complexas.

Por fim, esse conceito de conhecimento dialoga mas não se confunde com as categorias de Nonaka e Takeuchi (2008), para quem o conhecimento é simultaneamente tácito e explícito. Na dimensão explícita, o conhecimento dialoga com a ideia do conhecimento propriamente dito (saber) dos autores anteriores, e na dimensão tácita dialoga com a habilidade (saber fazer), que aliados à uma terceira dimensão da atitude (querer fazer), segundo Zarifian (2001), constituem aquilo que se denomina competência.

### **Conhecimento propriamente dito e Habilidade (Saber e Saber Fazer)**

Durand (2000), ao se referir as duas primeiras dimensões da competência (conhecimento propriamente dito e habilidade), baseia-se na estrutura proposta por Sanchez (1997), que relaciona o conhecimento às perspectivas do “saber o que” (*know-what*) e do “por que fazer” (*know-why*) e a habilidade à perspectiva do “saber como fazer” dentro de determinado processo (*know-how*).

Conforme ilustrado no acrônimo do CHA – conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes – o saber e o saber fazer representam a qualificação profissional, parte correspondente à competência técnica, identificada como mais facilmente gerenciável pelos gestores quando observada na perspectiva da formação do indivíduo (LEME, 2006; CARBONE *et al.*, 2009; PIRES *et al.*, 2009).

Tem-se que para uma organização ser receptora e produtora de saber é indispensável que as pessoas que a formam estejam atentas ao seu próprio processo de aprendizagem e de autoconhecimento adquirido. Essa disposição é condição para que se estabeleça o processo de desenvolvimento e compartilhamento das competências e, por conseguinte, a produção do conhecimento nas organizações (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001).

Para Nonaka e Takeuchi (2008), o papel da organização no processo de criação do conhecimento organizacional é promover o contexto apropriado para facilitar as atividades de grupo, assim como a criação e o acúmulo de conhecimento em nível individual. Essa produção do conhecimento requer um campo ou espaço que se constitui nos chamados contextos capacitantes, cuja origem etimológica deriva do termo japonês *Ba*, que significa espaço no qual as pessoas compartilham o que sabem, livre e abertamente, com o objetivo de criar conhecimento (REZENDE *et al.*, 2014).

Lopes (2014) afirma que o reconhecimento e a decisão de criar, estruturar e institucionalizar os contextos capacitantes geram impacto importante na habilitação das organizações para atuar nas arenas competitivas, promover a dinâmica da criação do conhecimento e apropriar e transformar o conhecimento em valor, conforme destaca Longo *et al.* (2014).

Nesse sentido, os contextos capacitantes podem ser entendidos como conjunto de condições favoráveis que devem ser proporcionadas pela organização através da gestão, com o objetivo de permitir e facilitar o compartilhamento, a aprendizagem, a geração de ideias e inovações e, como um espaço em constante evolução, definido pela profundidade e qualidade dos relacionamentos emergentes (ALVARENGA NETO, 2008; REZENDE *et al.*, 2014).

Também Von Krogh, Ichijo e Nonaka (2001) definem os contextos capacitantes como espaço compartilhado que serve de fundamento para a criação do conhecimento e que se caracteriza, habitualmente, por uma rede de interações. A rede de interações e suas conexões, para Powell, Koput, e Smith-Doerr (1996), são consideradas como um *locus* de inovação, que faculta o acesso aos conhecimentos relevantes e difíceis de serem produzidos ou capturados dentro das organizações, além de fortalecer e expandir as suas competências internas.

Dessa forma o conhecimento organizacional pode ser visto como uma construção social, visto que não tem vida própria e inexistente sem a figura do trabalhador do conhecimento: aquele que constrói e reconstrói o conhecimento a partir de suas interações sociais no mundo do trabalho (REZENDE *et al.*, 2014). Para Fleury e Oliveira Junior (2008), esse conhecimento é resultado de interações ocorridas no ambiente de negócios, processos de aprendizagem e informação associada à experiência, intuição e valores, que vão formar a base das competências essenciais da empresa, conforme destacado por Rezende *et al.* (2014).

No momento da contratação de novos colaboradores, as organizações recebem uma bagagem de conhecimento que, em geral, excede ao que é requerido para o desempenho dos cargos. São os chamados excedentes cognitivos, que precisam ser identificados, mobilizados e aportados pelas ações estratégicas aos contextos capacitantes das organizações, dada a sua potencialidade. É quando o conhecimento

disponível se transforma em valor, tanto para as organizações quanto para as pessoas que delas fazem parte (LONGO *et al.*, 2014).

### **Atitude (querer fazer)**

A terceira dimensão da competência refere-se à atitude (querer fazer) e está relacionada, segundo Durand (2000), aos aspectos sociais e afetivos do trabalho. A atitude, considerada como um saber por Durand (2006) – “saber ser”, tem relação direta com o comportamento e também com a vontade, o compromisso e a motivação.

Para “ser”, o indivíduo tem que, antes de tudo, querer ser ou fazer e, aí, reside o desafio maior, especialmente na cultura do setor público, de como mobilizar os recursos dos indivíduos para enfrentarem situações novas e complexas.

Para Tamayo e Schwartz (1993), não existe valor nas coisas, elas são sempre neutras, que podem ser transformadas em metas quando desejadas pelo indivíduo. Portanto, o desejo é a energia, a “potência de transformação”. Os valores se originam em um desejo ratificado e assumido, e que, através da razão, é transformado em querer, segundo o grau de afinidade ou parentesco que possui com o próprio indivíduo. Os autores afirmam ainda que os valores são metas que o indivíduo estabelece para si próprio e que obedecem a uma escala hierarquizada, uma vez que cada desejo tem um grau de maior ou menor importância na vida do indivíduo.

Nesse sentido, os valores possuem uma função que faz com que sejam determinantes da rotina diária, já que eles definem, em certa medida, a vida da pessoa e determinam a sua forma de pensar, de agir e de sentir (WILLIAMS, 1968). Funcionam como um dos motores que iniciam, orientam e controlam o comportamento humano, constituindo-se em projeto de vida e esforço para atingir metas individuais ou coletivas (FURTADO, 2003).

Também no acrônimo do CHA, a atitude (querer fazer) representa a parte correspondente à competência comportamental que, mesmo sofrendo influência do ambiente social, tem vinculação direta com a vontade do indivíduo, sugerindo uma autonomia individual que independe do gerenciamento dos gestores. Refere-se, portanto, a um sentimento ou à predisposição da própria pessoa, que influencia sua conduta em relação aos outros, ao trabalho ou às situações diversas. Isso dialoga com o agir responsável e reconhecido de Fleury e Fleury (2004), para quem esse comportamento implica em mobilizar, integrar e transferir conhecimento, recursos e habilidades para agregar tanto valor econômico à organização quanto valor social ao indivíduo (LEME, 2006; CARBONE *et al.*, 2009).



A aplicação sinérgica das dimensões conhecimento, habilidade e atitude gera, por fim, o desempenho profissional do indivíduo, evidenciando além da interdependência e complementariedade entre esses três elementos, a expressão de comportamentos no trabalho que contribuem para realizações e resultados (CARBONE *et al.*, 2009).

Também é possível associar o conceito de competência não apenas a pessoas, relacionando-o como um atributo individual, mas como um atributo coletivo, associado a equipes de trabalho ou mesmo às organizações. Isso ocorre em razão das relações sociais estabelecidas no grupo e da sinergia existente entre as competências de seus membros manifestarem uma competência coletiva em cada equipe de trabalho que, segundo Le Boterf (1999), representa mais do que a soma das competências individuais.

Nesse nível organizacional, Prahalad e Hamel (1990) referem-se à competência como um atributo essencial da organização, representando a sua capacidade de tornar-se eficaz no alcance dos objetivos estratégicos, conferindo-lhe vantagem competitiva, geração de valor distintivo junto aos clientes e dificuldade de ser imitada pela concorrência.

Assim, competência humana e competência organizacional se influenciam reciprocamente, constituindo-se na base da capacidade de agir e produzir entregáveis da organização (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001). Há ampla literatura sobre o tema competência humana e organizacional, parte da qual está sintetizada e analisada em Ruas *et al.* (2005, 2010).

## **Cultura organizacional no setor público**

A implantação de novas práticas de gestão é um processo complexo em qualquer contexto mas, particularmente no setor público, se reveste de complexidade adicional pelos seus requisitos de racionalidade, normatização da hierarquia e impessoalidade, ou seja, as características da burocracia weberiana (GONÇALVES *et al.*, 2017). Isso envolve uma série de fatores, dentre os quais a construção de uma cultura organizacional compatível com o padrão de desenvolvimento tecnológico e com as exigências da inovação (SILVEIRA, 2008).

O desafio atual exige de servidores e gestores a assimilação de novas competências, bem como a compreensão das mudanças enquanto oportunidades para “criar e melhorar”, utilizando eficientemente os recursos disponíveis, de modo a atender as demandas da sociedade (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2012).

Um novo modelo de gestão de pessoas baseado em competências para o setor público requer a introdução na cultura organizacional de categorias como o pensamento estratégico, com vistas a alinhar e orientar as competências individuais e organizacionais, inserindo um fator de agregação de valor público, que possa resultar num serviço público de maior qualidade (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2012).

É nesse contexto que Guimarães (2000) associa a difusão da abordagem da competência como estratégia para a gestão de recursos humanos em organizações de governo, à medida que se introduz uma cultura de flexibilidade e de gestão empreendedora que permita às organizações públicas atuarem de forma mais eficiente junto a sociedade, diante de um mundo de rápidas transformações.

A cultura organizacional é um elemento chave na compreensão das ações humanas no trabalho, pois constitui um padrão de modos de perceber, sentir, pensar e agir em relação a um conjunto de normas e leis compartilhadas pelos membros de uma determinada organização (LIMA, 2011).

Newstrom (2008) afirma que a organização que produz suas normas internas baseadas nos princípios da moral e da ética está estimulando o desenvolvimento de uma cultura de costumes e valores que vai gerar uma forma de agir e externar o comportamento organizacional, único de cada instituição. Além disso, esses costumes e valores servirão de balizadores das atitudes dos profissionais, que ao receberem da liderança o exemplo e a prática diária de tais princípios e valores, contribuem por consolidar a cultura organizacional.

Tamayo (1999) defende que os valores organizacionais são princípios ou crenças, organizados hierarquicamente, relativos a metas e a comportamentos organizacionais desejáveis, que orientam a vida da organização e estão a serviço de interesses individuais, coletivos ou mistos. Os valores correspondem à dimensão motivacional das competências organizacionais, uma vez que podem motivar o indivíduo a agir, dando o direcionamento e a intensidade emocional necessários à sua ação.

São os valores organizacionais, segundo Tamayo e Gondim (1996), que contribuem para a identidade empresarial e determinam a percepção e a definição que os empregados têm das diversas situações organizacionais, bem como dos problemas e das formas de solucioná-los.

Por outro lado, o conceito de competência trazido por Fleury e Fleury (2004) faz referência a um saber agir responsável e reconhecido, que implica mobilizar, integrar, transferir conhecimento, recursos e habilidades para agregar tanto valor econômico à organização quanto valor social ao indivíduo.

Complementarmente, Dutra (2001, 2008) relaciona a competência à entrega efetiva do indivíduo, que resulta em agregação de valor à organização, isto é, àquilo que permanece mesmo após a sua saída, conforme citado por Zandonade e Bianco (2014).

Portanto, não existe um caminho único ou o mais eficiente para implantar a GpC, mas sim estratégias para customizar modelos e processos de gestão compatíveis com o escopo e a diversidade cultural das organizações do setor público. E também, disposição dos profissionais e gestores envolvidos para, continuamente, refletir, inovar e agir sobre os processos de desenvolvimento e gestão de pessoas nas organizações públicas (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2012).

## Metodologia

A pesquisa definiu como estratégia de investigação o estudo de caso, tendo como unidade de análise o conjunto de pessoas que participaram da experiência de implantação da GpC no Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ), em 2010.

A coleta de dados foi feita a partir de diversas fontes, utilizando-se, sempre que possível, a triangulação de fontes (YIN, 2009). O Quadro 1 abaixo mostra as etapas.

**Quadro 1 – Estrutura da pesquisa**

ESTRUTURA DA PESQUISA			
ETAPA	ATIVIDADE REALIZADA	INFORMANTE/ INFORMAÇÃO	PERÍODO
FONTE DE DADOS	Análise bibliográfica e documental	Literatura e experiência empírica	Janeiro/2015 a Maio/2016
	Construção do questionário (Asserções)	Evento Mesa Redonda Enap (Livro)	Novembro/2004 a Março/2005; 2008
	Construção do questionário (Categorias)	Evento Oficina MP ( <i>Brainstorming</i> )	Novembro/2014
	Validação do questionário	Atores atuais JBRJ	Outubro/2015
	Aplicação do questionário	Atores anteriores JBRJ	Dezembro/2015 a Janeiro/2016
ANÁLISE DE DADOS	Tabulação de dados	Respostas do questionário	Fevereiro/2016 a Março/2016
	Discussão de resultados		Abril/2016 e Maio/2016
	Conclusão	Texto completo	Maio/2016

Fonte: Elaboração própria.

Foi utilizada documentação armazenada no JBRJ desde a experiência nele realizada em 2010, sob a coordenação técnica de uma consultoria externa, bem como documentos produzidos em outros órgãos públicos sobre experiências similares de implantação da gestão por competência.

Além disso, foi elaborado um questionário a ser aplicado a uma amostra extraída dentre os dezesseis servidores pertencentes ao quadro de pessoal do JBRJ que atuaram, direta ou indiretamente, no processo de mapeamento e implementação da GpC em 2010. Desses, foram ouvidos doze agentes, que compuseram o grupo que passou a ser denominado de perfil “geral” da análise.

Na composição desse grupo de doze (perfil “geral”), encontram-se seis respondentes integrantes do Grupo de Trabalho, classificado de perfil “GT” – instituído à época para atuar como interface de cada unidade organizacional do instituto e que foram capacitados pela consultoria externa – e quatro respondentes pertencentes às equipes técnico-operacionais, dos quais dois atuavam na unidade de Recursos Humanos, identificados como perfil “RH”, e dois na unidade de Tecnologia da Informação, distinguidos como perfil “TI”.

A validação do questionário foi realizada em final de outubro de 2015, um mês antes da aplicação efetiva do instrumento, da qual participaram três profissionais que compõem a equipe atual das unidades temáticas de Recursos Humanos (RH) e Planejamento Estratégico (PE) do JBRJ, áreas engajadas na continuidade do trabalho desenvolvido anteriormente pela consultoria externa.

Dois desses profissionais, em 2010, tinham sua lotação na unidade de RH, estando, portanto, indiretamente ambientados com o tema. Após validação, o questionário foi revisado com base nas modificações semânticas sugeridas para posterior aplicação. A aplicação do questionário pelo entrevistador ocorreu, individualmente, no decorrer dos meses de dezembro de 2015 e janeiro de 2016.

Para a tabulação dos dados foram utilizados os recursos do aplicativo Microsoft Office Excel 2010, tanto na criação de planilhas eletrônicas organizadoras dos dados levantados, quanto na geração de gráficos ilustrativos dos resultados obtidos.

A distribuição ordenada dos dados baseou-se nos conceitos elementares de estatística, como frequência absoluta, frequência relativa, média aritmética e moda, bem como nos recortes aplicados à população respondente.

Desses recortes, derivaram-se quatro grupos de perfis, identificados no conjunto da população analisada, segundo a responsabilidade exercida no projeto de implementação do mapeamento de competências do JBRJ em 2010, a saber: “Gestor”, “GT”, “RH” e “TI”.

## Elaborando o questionário

O questionário foi estruturado em dois blocos: o Bloco 1 formado por duas questões de múltipla escolha, referindo-se à percepção da relevância da implantação de um modelo de GpC para o JBRJ, e o Bloco 2 constituído por quarenta asserções relacionadas à percepção das dificuldades encontradas na implementação dessa iniciativa.

O Bloco 2 foi elaborado com base no levantamento de informações extraídas do *brainstorming* realizado na “Oficina de Mapeamento de Competências nas Organizações Públicas”, evento do qual uma das autoras participou, em novembro de 2014, organizado pelo MP sob a instrutoria da Universidade Federal do Pará (UFPA), e que contou, também, com a participação de cerca de 50 profissionais oriundos de outras 33 instituições públicas.

Nesse *brainstorming*, foram identificados sete dos oito fatores causadores ou explicativos do problema, sendo o oitavo fator extraído do trabalho desenvolvido por Lemos e Cário (2014). Os oito fatores constituíram-se em desafios e evoluíram para as oito categorias tratadas pela pesquisa. Cada categoria agrupou cinco questões, obtendo-se quarenta frases afirmativas.

O conteúdo das frases afirmativas foi embasado no registro de dificuldades adaptadas para o livro “Gestão por competências em organizações do governo”, versão 2009, resultado da mesa-redonda de pesquisa-ação, coordenada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), evento que contou com a participação de representantes de 16 instituições públicas.

O primeiro dos fatores identificados trata do **(i) despreparo técnico dos profissionais** que atuam diretamente com o tema e pode ser constatado através da variação no grau de domínio sobre o tema “gestão por competências” apresentada pelos profissionais de RH nos encontros, fóruns e treinamentos organizados pelo MP desde o advento da Política Nacional de desenvolvimento de Pessoal (PNDP) em 2006.

Com relação à **(ii) descrença quanto à aplicabilidade no serviço público**, tem-se que as ferramentas que conduzem a uma gestão estratégica organizacional sejam de aplicabilidade direta na iniciativa privada, não havendo espaço para sua utilização no setor público.

Isso vem a impactar, consideravelmente, as iniciativas individuais dos órgãos públicos federais quando da implantação de um sistema de GpC, onde se destacam fatores limitantes como: 1) rigidez imposta pela legislação; 2) cultura característica do serviço público brasileiro; 3) insegurança quanto à sua aplicação e eficácia gerada pelo fato desse modelo ser recente e complexo e 4) descritivos de cargos com foco em responsabilidades, em detrimento das competências (RAMOS *et al.*, 2014).

Quanto à **(iii) ausência de patrocínio da alta direção**, entende-se que o setor público sofre a influência do regime de livre provimento e exoneração, sendo os ocupantes de cargos em comissão contratados temporariamente para o exercício de funções de confiança, através de indicações mais políticas do que, muitas vezes, meritórias ou por formação.

Isso se acentua quando conjugado ao fato de que a definição dos atributos da competência gerencial em cada organização varia conforme a fase do ciclo de vida em que se encontra e a cultura que possui. Nesse contexto, nem sempre a competência gerencial da alta direção estará relacionada ao negócio institucional, o que impacta no real interesse por parte do gestor público em implementar ações dessa natureza.

Observa-se que no fator identificado como **(iv) o desafio da cultura organizacional em diferentes estágios na área pública**, a cultura organizacional dos órgãos públicos varia nos níveis de sensibilização para a modernização da gestão pública, onde a intensidade da disposição para o novo depende do quanto a organização compartilha o sistema de significados por todo o seu quadro de pessoal.

Segundo Sandhu, Jain e Ahmad (2011), os aspectos relacionados à individualidade e a organização como um todo são modelados pela cultura individual e do grupo, que ao representar a coletividade dos membros da organização, cria uma cultura compartilhada.

O **(v) conhecimento acumulado desestruturado sistematicamente** no âmbito da administração pública federal, dificulta a sua coleta, organização, compartilhamento e análise do acervo de conhecimentos que favoreçam ao alcance dos objetivos institucionais (CARBONE *et al.*, 2009).

Como forma de minimizar o impacto gerado pelos conhecimentos pulverizados tem-se a inclusão da perspectiva do território como fio condutor, responsável por tecer e fixar capacidades, competências e estruturas de forma mais permanente (MOTTA; ANDRADE, 2011).

Afirmam Motta e Andrade (2011) que é no território que as clivagens culturais e sociais, dadas pela geografia e pela história, se estabelecem e se reproduzem, influenciando e materializando de certa forma, como uma espécie de plataforma, o conjunto de possibilidades competitivas.

A experiência do evento da Oficina, realizada em 2014, para disseminar a metodologia de mapeamento de competências para os representantes dos órgãos públicos federais presentes, sob o apoio técnico da Universidade Federal do Pará, ilustra o desenvolvimento territorial exposto, através do empenho conjunto por maior compartilhamento e integração.

Historicamente, ocorre no setor público uma carência no que se refere ao comprometimento das pessoas e construção de uma visão compartilhada para que os resultados sejam efetivos. Estratégias e práticas organizacionais precisam ser tratadas tanto no nível da alta direção quanto do profissional, de forma que este saiba para onde a organização caminha e enxergue a sua contribuição nesse processo (BITENCOURT, 2010).

Ainda nesse contexto, tem-se o que se denomina de **(vi) ausência de autoconhecimento sobre o que “sabe” e sobre o “como faz”** que, baseado no acrônimo do CHA, onde as três letras representam os “pilares das competências”, refere-se, especificamente, à ausência de conhecimento de cada servidor sobre o que “sabe” e sobre o “como faz”. Isso, considerando-se o CHA, proposto por Leme (2006), como um conjunto de conhecimento, habilidade e atitude.

Complementar ao conceito do acrônimo do CHA, que embasou o fator anterior, tem-se o **(vii) problema atitudinal vinculado ao “querer fazer”**, fator caracterizado por um conjunto de circunstâncias, valores e disposições individuais, que ao passar pelo comprometimento organizacional e pelo alinhamento com a cultura institucional, no final das contas, acaba levando cada servidor a “querer fazer”, em uma medida ou intensidade que é função desse conjunto de circunstâncias.

Tem-se, assim, a idéia de que à época do evento da Oficina em 2014, sob a condução técnica da Universidade Federal do Pará, os atores locais participantes, oriundos de diferentes instituições, movidos pela busca de resultados; ao se colocarem em parceria para formular, propor e implantar ações conjuntas, compuseram o mosaico de um novo paradigma de articulação institucional cujo *leitmotiv* é a vontade de inovar e empreender.

O último fator discriminado diz respeito aos **(viii) fatores adversos relativos a mudanças de orientação ou de estrutura** e recebeu essa denominação pelos autores, inspirados no trabalho desenvolvido por Lemos e Cário (2014), que fazem menção às conjecturas que tendem a impactar um projeto, seja no nível de mudança gerencial ou de estrutura de sistemas ou de pessoal.

Para cada asserção, foram propostos cinco graus de avaliação, derivando em cinco alternativas de respostas baseadas na escala tipo Likert (1932): (4) concordo totalmente, (3) concordo parcialmente, (2) não concordo nem discordo (1) discordo parcialmente e (0) discordo totalmente. Foi atribuído peso para cada grau apurado e definido escore para cada escala de classificação.

## **Análise e discussão dos resultados**

Após apontadas as dificuldades observadas ao longo dos dez anos de publicação do Decreto nº 5.707/2006, algumas facilidades podem ser ressaltadas para demonstrar que o cenário não é completamente desfavorável.

A primeira das facilidades detectáveis é a própria existência de amparo legal. Uma das estratégias da PNDP instituída pelo referido Decreto é a implantação do modelo de GpC na administração pública federal (APF). Fortalecendo ainda esse cenário favorável, destacamos a cobrança sistemática através do Tribunal de Contas da União (TCU) pelo correto cumprimento da legislação.

No portal do TCU, por exemplo, encontram-se inúmeras publicações de notícias que ilustram a recomendação daquele tribunal pela implementação de uma gestão estratégica de pessoas, orientada por competências, na APF. Isso nos remete a recordar uma frase do escritor francês Victor Hugo, nascido no século 19, segundo o qual “nada é tão irresistível quanto a força de uma ideia cujo tempo chegou”.

Em 2013, o TCU compilou informações prestadas por 305 organizações no sentido de subsidiar suas ações de controle e identificar modelos e bons exemplos a serem divulgados junto às unidades gestoras da esfera federal.

O resultado da avaliação da situação da governança e da gestão de pessoas nas organizações da APF demonstrou um cenário preocupante, de baixa capacidade de atuação dessa área frente aos componentes do modelo de avaliação fiscalizados. Na síntese do TCU observa-se sua insistência em chamar a atenção quanto à precariedade da governança e da gestão de pessoas nas instituições públicas federais.

Isso resultou em recomendações que originaram a publicação do Acórdão nº 3.023, de 13 de novembro de 2013, como a criação de banco de talentos e a implementação de um sistema de avaliação individual periódica para servidores com funções técnico-administrativas, vinculando a metas quantificáveis, perfis de competências e princípios de transparência, de forma a superar as lacunas verificadas (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013).

O descompasso entre a previsão legal e a operação efetiva parece, portanto, ser a regra no que diz respeito à implantação da gestão por competência no serviço público. O debate até aqui existente aponta inúmeras razões e o fato é que, a julgar pelas evidências sistematizadas pelo TCU, parece ter chegado o tempo para o qual se torna irresistível encontrar a solução do problema identificado no âmbito da APF.

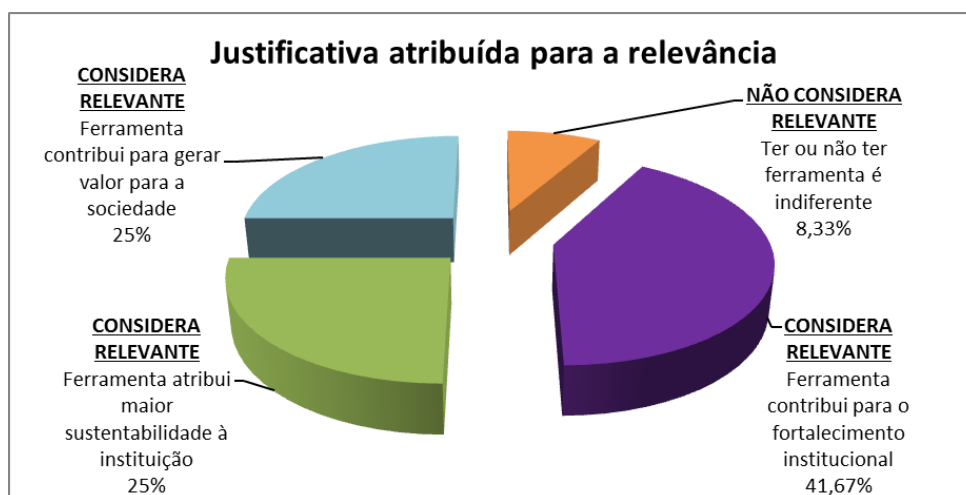
Quando da aplicação do questionário, no Bloco 1, mais de 90% dos respondentes indagados sobre a relevância de um modelo de GpC no JBRJ, reconheceu a pertinência e importância do modelo para o instituto.



As causas para tamanha valorização variam desde aqueles que consideraram que a ferramenta contribui para o fortalecimento institucional até os que imaginam que, com a ferramenta, seja possível gerar mais valor para a sociedade, passando pelos que vêm na GpC uma forma de aumentar a sustentabilidade da instituição.

Essas três percepções, por sua vez, são complementares entre si e não mutuamente exclusivas, conforme evidenciado na fala dos sujeitos. A relevância percebida está representada no Gráfico 1.

**Gráfico 1– Distribuição da justificativa atribuída para a relevância**



Fonte: dados da pesquisa

Em prosseguimento, quando averiguados os fatores que mais dificultaram a implementação da iniciativa no JBRJ, tem-se que das oito categorias observadas no Bloco 2, somente aquela relativa à **“Descrença quanto à aplicabilidade no serviço público”** não foi percebida como fator relevante de dificuldade. Essa resposta vem desmistificar uma certa crença presente no setor público quanto à aplicabilidade da GpC, por considerá-la um modismo importado do setor privado.

Duas outras categorias se destacaram pela discordância entre servidores com atuação funcional diferente. São elas **“O desafio da cultura organizacional em diferentes estágios na área pública”** e a **“Ausência de autoconhecimento sobre o que sabe e sobre o como faz”**. Aqui, os respondentes ligados à “TI” concordaram parcialmente com as assertivas, em função da sua própria orientação profissional, atenta aos riscos factíveis de impacto na execução de um determinado projeto de âmbito institucional.

A categoria **“Problema atitudinal vinculado ao querer fazer”** foi percebida pelos respondentes ligados às áreas de “RH” e “TI”, como uma dificuldade real. O

problema atitudinal é sempre passível de vieses por conta do tensionamento que introduz entre atos individuais e condições situacionais. Inclui-se, nessa perspectiva, a avaliação dos profissionais de “RH” e “TI” segundo a qual haveria descompasso entre o nível de empenho necessário e o efetivamente disponibilizado para a sua implantação. Essa visão seria cômoda para profissionais cuja tarefa requer certo grau de normatividade.

Já com relação à categoria **“Conhecimento acumulado desestruturado sistematicamente”**, são os gestores que a perceberam como dificuldade real, certamente marcados pela visão sistêmica do processo, em conflito com a fragmentação dos conhecimentos e habilidades construídos, sem um fio condutor que possa torná-los diretamente apropriáveis como competência organizacional.

As duas categorias que receberam os maiores graus de concordância são **“Despreparo técnico dos profissionais”** e **“Fatores adversos relativos à mudanças de orientação ou de estrutura”**. Entre os respondentes gestores, tais categorias foram medianamente percebidas como dificuldades efetivas e entre os profissionais de “RH” apenas a segunda delas.

Uma outra categoria também fortemente percebida como problema foi a **“Ausência de patrocínio da alta direção”**. Aqui, tanto para os gestores quanto para os profissionais de “RH” e “TI”, a ausência de patrocínio foi determinante para os resultados não obtidos. A percepção como dificuldade por tais perfis, indica que aqueles mais diretamente envolvidos no projeto, seja apoiando efetivamente, como os gestores, seja em sua operacionalização, como o pessoal de “RH” e “TI”, sentem seu impacto de forma mais acentuada. O Quadro 2 sintetiza esses resultados.

## Quadro 2 – Percepção consolidada quanto às dificuldades encontradas por categoria

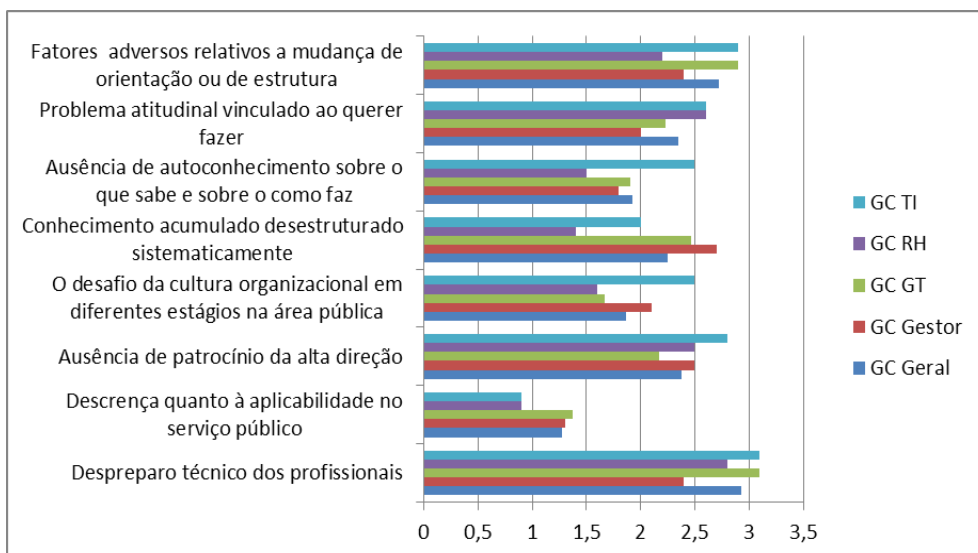
Categorias	GC Geral	GC Gestor	GC GT	GC RH	GC TI
Despreparo técnico dos profissionais	2,9	2,4	3,1	2,8	3,1
Descrença quanto à aplicabilidade no serviço público	1,2	1,3	1,3	0,9	0,9
Ausência de patrocínio da alta direção	2,3	2,5	2,1	2,5	2,8
O desafio da cultura organizacional em diferentes estágios na área pública	1,8	2,1	1,6	1,6	2,5
Conhecimento acumulado desestruturado sistematicamente	2,2	2,7	2,4	1,4	2,0
Ausência de autoconhecimento sobre o que sabe e sobre o como faz	1,9	1,8	1,9	1,5	2,5
Problema atitudinal vinculado ao querer fazer	2,3	2,0	2,2	2,6	2,6
Fatores adversos relativos a mudança de orientação ou de estrutura	2,7	2,4	2,9	2,2	2,9

Fonte: Dados da pesquisa.

Legenda: GC = Grau de Concordância; GT = Grupo de Trabalho; RH = Recursos Humanos; TI = Tecnologia da Informação

Os resultados do Quadro anterior, a partir da avaliação do Bloco 2 do questionário, estão ilustrados nos Gráficos 2 e 3, fornecendo uma visão de conjunto.

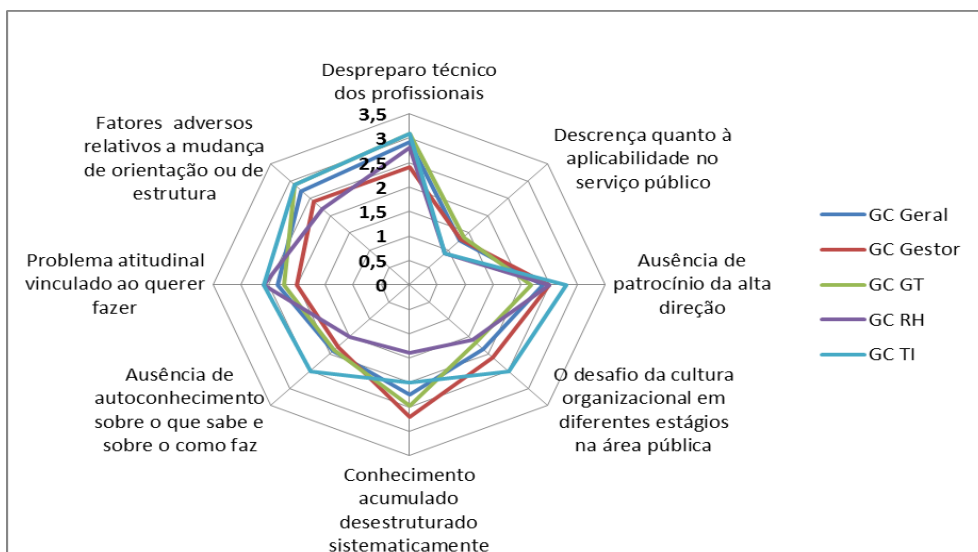
## Gráfico 2 – Distribuição das dificuldades encontradas por categoria



Fonte: dados da pesquisa

Legenda: GC = Grau de Concordância; GT = Grupo de Trabalho; RH = Recursos Humanos; TI = Tecnologia da Informação

## Gráfico 3 – Distribuição das dificuldades encontradas por categoria



Fonte: dados da pesquisa

Legenda: GC = Grau de Concordância; GT = Grupo de Trabalho; RH = Recursos Humanos; TI = Tecnologia da Informação

A Tabela 1, demonstra uma consolidação geral, destacando as classificações da escala Likert por categoria que obtiveram a maior frequência relativa e o maior escore de grau de concordância e que coincidiram no maior resultado colhido nessas classificações, ainda que variando em intensidade.

**Tabela 1 – Consolidação dos maiores resultados por categoria**

<b>Categorias</b>	<b>&gt;R (%)</b>	<b>Escala Likert</b>	<b>&gt;Escore GC</b>	<b>Escala Likert</b>
Despreparo técnico dos profissionais	70	CP	3,1	CP
Descrença quanto à aplicabilidade no serviço público	70	DT	1,3	DP
Ausência de patrocínio da alta direção	50	NCND	2,8	CP
Desafio da cultura organizacional em diferentes estágios na área pública	50	CP	2,5	CP
Conhecimento acumulado desestruturado sistematicamente	70	CP	2,7	CP
Ausência de autoconhecimento sobre “o que sabe” e sobre “o como faz”	50	CP	2,5	CP
Problema atitudinal vinculado ao querer fazer	60	CP e DP	2,8	CP
Fatores adversos relativos à mudanças de orientação ou de estrutura	70	CP	3,0	CP

Fonte: Dados da pesquisa.

Legenda: R (%) = Frequência Relativa; GC = Grau de Concordância; CP = Concordo Parcialmente; NCND = Não Concordo Nem Discordo; DP = Discordo Parcialmente; DT = Discordo Totalmente

Observa-se ainda na Tabela 1 que, entre as oito categorias analisadas pela pesquisa, seis foram percebidas como dificuldades encontradas na implementação do mapeamento por pelo menos um dos perfis observados, coincidindo o resultado tanto pela maior frequência relativa obtida quanto pelo maior escore no grau de

concordância.

São eles: Despreparo técnico dos profissionais; Desafio da cultura organizacional em diferentes estágios na área pública; Conhecimento acumulado desestruturado sistematicamente; Ausência de autoconhecimento sobre “o que sabe” e sobre “o como faz”; Problema atitudinal vinculado ao querer fazer e Fatores adversos relativos à mudanças de orientação ou de estrutura, contendo um grau de concordância entre 2,5 a 3,1, o que representa concordância parcial sobre as dificuldades assinaladas por essas categorias.

Esses resultados também encontram eco nas conclusões do evento da Enap de abril de 2016, o seminário “Gestão de Pessoas: experiências práticas na implantação da gestão por competências no setor público”, do qual participou um dos autores do presente estudo.

Nesse evento, representantes de quatro órgãos públicos compartilharam suas experiências na implementação da gestão por competência e refletiram sobre as dificuldades e os desafios ao se comemorar o décimo aniversário de edição do Decreto nº 5.707/2006.

Frente às experiências práticas apresentadas no referido evento, emergiu a compreensão de que uma cultura organizacional flexível pode acolher mais facilmente iniciativas de gestão estratégica de pessoas do que uma cultura organizacional tradicional e conservadora. E que a formação das equipes responsáveis pela implementação da GpC nos órgãos públicos deve considerar profissionais que, efetivamente, tenham dedicação exclusiva ao tema e estejam dispostos ao enfrentamento de desafios no seu contexto institucional.

## Conclusão

O resultado obtido na presente pesquisa é convergente com o diagnóstico produzido no evento de Brasília em 2016 acerca da implantação de gestão por competência na administração pública. Aqui como lá, identificaram-se como principais entraves a descontinuidade na gestão dos órgãos públicos e a necessidade de apoio da administração superior, além da necessidade de sensibilizar todo o quadro de pessoal e de tornar o processo de GpC uma construção coletiva.

De fato, observou-se ao longo da pesquisa que a gestão pública, nas diferentes realidades institucionais em que opera, ainda enfatiza muito mais as estratégias, os processos e a estrutura, muitas vezes em detrimento de políticas e ações que fortaleçam a práxis e contribuam para o incremento da capacidade de mobilização das pessoas. Nesse contexto, a centralidade da pessoa fica mais uma vez realçada, seja no seu aspecto positivo, que faz as coisas acontecerem mesmo em face das

maiores dificuldades situacionais, por conta de um voluntarismo que impulsiona as ações, seja no seu aspecto negativo, que tende a conformar atitudes reativas de descrença e desânimo, conforme relatado no seminário de Brasília e confirmado no estudo de caso. Poder-se-ia dizer assim que a atitude do profissional é, de fato, fator relevante na implantação de modelos de GpC para o setor público. A sua própria perenidade na instituição pode fazer frente aos impulsos pro-fragmentação identificados na pesquisa.

Do exposto, podemos concluir que a implantação da GpC no setor público continua sendo um desafio cuja superação não está em horizonte próximo. São tantos os requisitos que estão postos para a efetividade da administração pública, desde a própria natureza do poder que envolve todo o processo, passando pela perspectiva de sustentabilidade das instituições na prestação de serviços à sociedade, enfrentando a problemática da responsabilidade social e da formação dos profissionais públicos, que pode parecer supérfluo insistir em um modelo de GpC. Pois foi para se contrapor a essa hipótese que empreendemos a pesquisa.

A GpC enseja uma transversalidade temática e uma perspectiva interdisciplinar capaz de produzir vínculos complexos no abrangente cenário da administração pública, tendo como centro efetivo as pessoas. É nesse sentido que a pesquisa se propôs a trazer à tona, a partir de um estudo de caso, ideias de um balizamento para a elaboração de políticas públicas de administração centradas na implantação da GpC.

Fica evidente que se a experiência real da implantação do modelo não for antecedida da criação de ambiência organizacional adequada para acolhê-lo, ainda assim, a experiência tem a capacidade, dadas as suas características mobilizadoras e participativas, de iniciar o impulso de uma mudança cultural necessária, quando de sua implementação e implantação em cada órgão.

Finalmente, não existe apenas uma única abordagem para a gestão da aprendizagem e das competências organizacionais. O presente estudo partiu do princípio de que gerir as competências organizacionais é uma boa forma de produzir valor de forma sustentável. No entanto, há que se aprofundar na discussão de qual o modelo mais propício para as especificidades do setor público. Essa discussão está por ser feita e merece aprofundamentos futuros.

### Referências bibliográficas

ALVARENGA NETO, R. C. D. *Gestão do Conhecimento em organizações*: proposta de mapeamento conceitual integrativo. São Paulo: Saraiva, 2008.

BITENCOURT, C. e colaboradores. *Gestão Contemporânea de Pessoas - novas práticas, conceitos tradicionais*. Porto Alegre: Bookman, 2010.

BOYATZIS, R. E. *The competent management: a model for effective performance*. New York: John Wiley, 1982.

BRANDÃO, H. P.; GUIMARÃES, T. A. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo constructo? *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo: FGV, v. 41, n. 1, p. 8-15, jan/mar. 2001.

BRASIL. Decreto nº 2.794, de 1º de outubro de 1998. Institui a Política Nacional de Capacitação dos Servidores para a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 02 out. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2794.htm)>. Acesso em: 03 fev. 2018.

BRASIL. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 24 fev. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato20042006/2006/Decreto/D5707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato20042006/2006/Decreto/D5707.htm)>. Acesso em: 31 jan. 2015.

CAMÕES, M. R. de S.; FONSECA, D. R. da e PORTO, V. (Orgs). Estudos em gestão pessoas no serviço público – *Cadernos, Enap 37*. Brasília: Enap, 2014. 142 p. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/Caderno37.pdf/4f0c1476-27c5-4205-8d91-eedafa3c3c76>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

CARBONE *et al.* *Gestão por competências e gestão do conhecimento*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

DURAND, T. L'alchimie de la compétence. *Revue Française de Gestion: théories mode d'emploi*, Paris, n. 127, p. 84-102, jan./fév. 2000. Disponível em: <<http://www.centre-inffo.fr/bib/motsclcs/QUALIFICATIONPROFESSIONNELLE.html>>. Acesso em: 28 ago. 2015.

DURAND, T. L'alchimie de la compétence. *Revue Française de Gestion: théories mode d'emploi*, Paris, n. 160, p. 261-292, jan.2006. Disponível em: <[http://rfg.revuesonline.com/gratuit/RFG32\\_160\\_13\\_Durand-RFG160\\_HS.pdf](http://rfg.revuesonline.com/gratuit/RFG32_160_13_Durand-RFG160_HS.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2015.

DUTRA, J. S. (Org.). *Gestão por competências: um modelo avançado para o gerenciamento de pessoas*. São Paulo: Gente, 2001.

DUTRA, J. S. *Competências: conceitos e instrumentos para a gestão das pessoas na empresa moderna*. São Paulo: Atlas, 2004 (2008).

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Enap). Enap realizará seminário sobre gestão de pessoas. Notícias. Brasília, DF, 01 mar. 2016, 11h31. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/web/ptbr/pesquisas/enap?p\\_p\\_id=enapbuscaadicionaWebCEF\\_WAR\\_enapbuscascomplementaresportlet&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-2&p\\_p\\_col\\_count=1](http://www.enap.gov.br/web/ptbr/pesquisas/enap?p_p_id=enapbuscaadicionaWebCEF_WAR_enapbuscascomplementaresportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1)>. Acesso em: 13 abr. 2016.

FLEURY, M. T. L.; FLEURY, A. Construindo o conceito de competência. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 05, ed. especial, p. 183-196, 2001.



FLEURY, A. C. C.; FLEURY, M. T. L. *Estratégias empresariais e formação de competências: um quebra-cabeça caleidoscópico da indústria brasileira*. São Paulo: Atlas, 2004.

FLEURY, M. T. L.; FLEURY, A. C. C. Desenvolver competências e gerir conhecimentos em diferentes arranjos empresariais: o caso da indústria brasileira de plástico. In: FLEURY, M. T. L.; OLIVEIRA JUNIOR, M. M. (Orgs.) *Gestão estratégica do conhecimento: integrando aprendizagem, conhecimento e competências*. São Paulo: Atlas, 2008.

FURTADO, Valéria de A. *A influência dos valores pessoais como fatores facilitadores ou dificultadores na administração da organização escolar*. Dissertação (Mestrado) – Programa de pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

GIL, A. C. **Gestão de pessoas: enfoque nos papéis estratégicos**. 2a. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GONÇALVES, A. de O. *et al.* Que modelo é esse? As alterações nos processos de capacitação de recursos humanos nos 20 anos do Plano Mare. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa: UFV, v. 9, n. 4, p. 298-309, out/dez. 2017. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/1311/pdf#.WomCibynHIU>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

GUIMARÃES, T. A. A nova administração pública e a abordagem da competência. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, v. 34, n. 3, p. 125-140, maio/jun. 2000.

INSTITUTO DE PESQUISA DE ECONOMIA APLICADA (Ipea). *Texto para Discussão – nº 2.066*. Brasília, 2015. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2066a.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2066a.pdf)>. Acesso em: 13 abr. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISAS JARDIM BOTÂNICO DO RIO DE JANEIRO (JBRJ). Extranet JBRJ. *Apresentação do Relatório Técnico nº1 da Fundação Getúlio Vargas (FGV) - Projeto Modelo de Gestão por Competências*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <[http://extranet.jbrj.gov.br/dirad/CRH/apresentacao\\_gestao\\_competenciasi.pdf](http://extranet.jbrj.gov.br/dirad/CRH/apresentacao_gestao_competenciasi.pdf)>. Acesso em: 07 out. 2015.

ISAMBERT-JAMATI, V. O apelo à noção de competência na revista *L'orientation scolaire et professionnelle*: da sua criação aos dias de hoje. In: ROPÉ, F.; TANGUY, L. (Orgs.). *Saberes e competências: o uso de tais noções na escola e na empresa*. Campinas: Papirus, 1997.

LEME, R. *Avaliação de desempenho com foco em competência: a base para remuneração por competência*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006.

LE BOTERF, G. *Compétence et navigation professionnelle*. Paris: Éditions d'Organisation, 1999.

LEMONS, D. da C.; CÁRIO S. A. F. A interação Universidade-Empresa em Santa Catarina para o desenvolvimento inovativo: natureza, evolução, formatos, benefícios e barreiras. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (EnAnpad), 38. , 2014, Rio de Janeiro, RJ. Anais... Rio de Janeiro: Anpad, 2014.

LIKERT, Rensis. A technique for the measurement of attitudes. *Archives of Psychology*, v. 22, n. 140, p. 5-55, 1932. Disponível em: <<http://www.voteview.com>>

/pdf/Likert\_1932.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2016.

LIMA, L. de; SILVA, L. E. P. da; HOROSTECK, M. F. Cultura Organizacional. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA (SEGeT), 08., 2011, Resende, RJ. Anais... Resende: AEDB, 2011.

LONGO, R. M. J. *et al.* *Gestão do Conhecimento: a mudança de paradigmas empresariais no século XXI*. São Paulo: Senac, 2014.

LOPES, E. G. Conexão Entre Estratégia e Conhecimento na Criação de Valor Adicional para Stakeholders Expressivos: uma Nova Forma de Organizar os Contextos Capacitantes. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA (SEGeT), 11., 2014, Resende, RJ. Anais... Resende: AEDB, 2014.

MCCLELLAND, D. C. Testing for competence rather than intelligence. *American Psychologist*, p. 1-14, jan. 1973.

MCLAGAN, P. A. Competencies: the next generation. *Training & Development*, p. 40-47, may 1997.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (MP). *Guia da Gestão da Capacitação por Competências nos Órgãos da Administração Pública Federal*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2013-03-28.9924370611/guia-gestao-da-capacitacao-por-competencias%20%282%29.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (MP). *Guia de Referência Prático - Mapeamento e Avaliação de Competências para uso no Sistema de Capacitação*. Portal SIPEC. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<https://portalsippec.planejamento.gov.br/arquivos/dialogos-setoriais-sobre-gestao-por-competencias-no-sistema-de-pessoal-civil-da-administracao-federal/arquivo.2013-12-03.1582580473>>. Acesso em: 06 mar. 2016.

MOTTA, E. F. R. O. da; ANDRADE, E. P. de. Inovação, Empreendedorismo e Formação do Engenheiro. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO EM ENGENHARIA (Cobenge), 39., 2011, Blumenau, SC. Anais... Brasília: Abenge, 2011.

NEWSTROM, John W. *Comportamento Organizacional: o comportamento humano no trabalho*. São Paulo: McGraw-Hill, 2008.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. Teoria da criação do conhecimento organizacional. In: \_\_\_\_\_. *Gestão do conhecimento*. Porto Alegre: Bookman, 2008.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo - Relatório da OCDE: Brasil 2010. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <[http://www.avozdocidadao.com.br/images/HR\\_Review\\_of\\_Brazil\\_2010.pdf](http://www.avozdocidadao.com.br/images/HR_Review_of_Brazil_2010.pdf)>. Acesso em: 03 fev. 2018.

PIRES, A. K. *et al.* *Gestão por competências em organizações de governo*. Mesa redonda de pesquisa-ação. Brasília: Enap, 2009.

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, G. The core competence of the corporation. *Harvard Business Review*, v. 68, n. 3, p. 79-91, may/june 1990.

POWELL, W. W.; KOPUT, K. W.; SMITH-DOERR, L. Interorganizational Collaboration and the Locus of Innovation: Networks of Learning in Biotechnology. *Administrative*

*Science Quarterly*, v. 41, p. 116-145, 1996.

RAMOS, C. C. *et al.* Desenvolvimento de Metodologia para Avaliar Competências de Servidores Públicos Federais. *Amazônia, Organizações e Sustentabilidade*, Belém: Unama, v.3, n.2, p. 25-41, 2014.

REZENDE, J. F. (Org.). *Gestão do Conhecimento, capital intelectual e ativos intangíveis: teorias, métodos e debates sobre a geração de valor nas organizações contemporâneas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

RUAS, R. L. *et al.* O conceito de competência de A a Z: análise e revisão nas principais publicações nacionais entre 2000 e 2004. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 29., 2005, Brasília, DF. Anais... Brasília: Anpad, p.1-14.

RUAS, R. L. *et al.*; Gestão por Competências: Revisão de Trabalhos Acadêmicos no Brasil no período 2000 a 2008. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 34., 2010, Rio de Janeiro, RJ. Anais... Rio de Janeiro: Anpad, p. 1–16.

SANCHEZ, R. Managing articulated knowledge in competence-based competition. In: Heene, A.; Sanchez, R. (Eds.). *Strategic learning and knowledge management*, Chichester, England: John Wiley & Sons, 1997.

SANDHU, M. S.; JAIN, K. K.; AHMAD, I. U. K. bte. Knowledge sharing among public sector employees: evidence from Malaysia, *International Journal of Public Sector Management*, v. 24, n. 3, p. 206-226, 2011.

SILVEIRA, V. N. S. Racionalidade e organização: as múltiplas faces do enigma. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 12, n. 4, p. 1107-1130, out/dez. 2008.

TAMAYO, A.; SCHWARTZ, S. H. Estrutura motivacional dos valores humanos. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, Brasília: UnB, Instituto de Psicologia, v. 9, n. 2, p. 329-348, maio/ago. 1993.

TAMAYO, A.; GONDIM, M. G. C. Escala de valores organizacionais. *Revista de Administração*, São Paulo: Rausp, v. 31, n. 2, p. 62-72, abr/jun. 1996.

TAMAYO, A. Valores e Clima Organizacional. In: TAMAYO, A.; PAZ, M. das G. T. da (Orgs). *Escola, Saúde e Trabalho: estudos psicológicos*. Brasília: UnB, 1999.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Sumários Executivos: Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/transparencia/gestgov/pdf-gestao-de-pessoas/tcu-sumarios-executivo-levantamento-de-governanca-e-gestao-de-pessoas-2013>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

VON KROGH, G.; ICHIJIO, K.; NONAKA, I. *Facilitando a criação de conhecimento: reinventando a empresa com o poder da inovação contínua*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.

WILLIAMS, R. The concept of values. In: SILLS, D. (Ed.) *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: Macmillan, p. 283-287, 1968.

YIN, R. K. *Case study research, design and methods (applied social research methods)*. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2009.

ZANDONADE, V.; BIANCO, M. de F. O trabalho abstrato e a noção de competências: discutindo essa inter-relação no contexto do trabalho industrial. *Organização & Sociedade*, Salvador: UFBA, v. 21, n. 70, p. 443-466, 2014.

ZARIFIAN, P. *Objectif compétence*: pour une nouvelle logique. Paris: Liaisons, 1999.

ZARIFIAN, P. *Objetivo Competência*: por uma nova lógica. São Paulo: Atlas, 2001.

**Célia Cristina Pecini von Krieger**

*Possui mestrado em Sistemas de Gestão pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Atualmente é Analista em Ciência e Tecnologia Senior em Gestão de Pessoas no Instituto de Pesquisa Jardim Botânico do Rio de Janeiro.*

**Emmanuel Paiva de Andrade**

*Possui doutorado em Sistemas de Gestão Sustentáveis pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Atualmente é Professor Titular do Departamento de Engenharia de Produção da UFF. Contato: emmanueluff@gmail.com*

**Andreia Maria da Silva**

*Possui mestrado em Sistemas de Gestão pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Atualmente é Analista em Ciência e Tecnologia da Comissão Nacional de Energia Nuclear do Instituto de Engenharia Nuclear (CNEN/INEN). Contato: amsilva@ien.gov.br*

**Cláudia de Oliveira Mourão**

*Possui mestrado em Sistemas de Gestão pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Atualmente trabalha como consultora na área de comunicação. Contato: claudia@comexpressao.com.br*

**Rosa Amelia Pizzol**

*Possui mestrado em Sistemas de Gestão pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Atua nas áreas de Gestão do Conhecimento e Gestão de Competências. Contato: rosamelia@bol.com.br*

**Simone Teixeira Poubel Lima**

*Possui mestrado em Sistemas de Gestão pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Atua na área de recursos humanos e gestão. Contato: simone.poubel@gmail.com*

## QUESTIONÁRIO PARA COLETA DE DADOS

BLOCO 1 – PERCEPÇÕES QUANTO À RELEVÂNCIA					
Considerando a sua experiência na iniciativa de mapeamento das competências do JBRJ em 2010, você considera relevante a implantação de um modelo de gestão por competências para o Instituto? Responda SIM ou NÃO.	SIM		NÃO		
Qual a afirmação ao lado que melhor expressa a sua opinião acerca de um modelo de gestão por competências para o JBRJ? Assinale com um “X” a melhor resposta.	Ferramenta não contribui com nada	Ter ou não ter ferramenta é indiferente	Ferramenta contribui para o fortalecimento institucional	Ferramenta atribui maior sustentabilidade à instituição	Ferramenta contribui para gerar valor para a sociedade
BLOCO 2 – PERCEPÇÕES QUANTO ÀS DIFICULDADES ENCONTRADAS					
Na sua percepção, que fatores mais dificultaram a iniciativa de implementar o mapeamento das competências do JBRJ realizado em 2010, considerando-se o contexto do serviço público federal?					
Informe o seu grau de concordância com cada uma das afirmativas abaixo, assinalando com um “x” a que melhor se aproxima da sua percepção, considerando para (4) concordo totalmente, (3) concordo parcialmente, (2) não concordo nem discordo (1) discordo parcialmente e (0) discordo totalmente.	0	1	2	3	4

Despreparo técnico dos profissionais	1 Os profissionais do JBRJ diretamente envolvidos na implementação não estavam suficientemente preparados tecnicamente.					
	2 Existiam poucas pessoas qualificadas para “tocar” o projeto dentro da instituição.					
	3 A metodologia adotada não era apropriada à realidade do JBRJ.					
	4 Existiam dificuldades operacionais ligadas à infraestrutura (quantidade de pessoal, logística, distância entre as unidades etc) que comprometiam a implementação na instituição.					
	5 Havia pouca experiência na implementação de projetos dessa natureza para o instituto.					
Descrença quanto à aplicabilidade no serviço público	6 As tecnologias disponíveis de informática eram incipientes para abarcar um sistema de gestão por competências para o contexto da gestão pública.					
	7 Projetos como esse são para a realidade da iniciativa privada e não para o serviço público.					
	8 O desafio é geral, se considerarmos que foram poucos os órgãos públicos que conseguiram implantar e implementar em sua realidade institucional.					
	9 As ações de RH nunca dão em nada, não terminam.					
	10 O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão quer dificultar com mais uma ferramenta de gestão de pessoas para a administração pública.					

Ausência de patrocínio da alta direção	11 Faltou apoio da direção do JBRJ para acontecer.					
	12 A ausência de uma efetiva comunicação interna comprometeu o prosseguimento da iniciativa.					
	13 Só ia dar certo se os líderes “comprassem” a ideia e participassem junto a seus servidores.					
	14 Os dirigentes não acreditavam que a iniciativa melhorasse o desempenho institucional.					
	15 A rotatividade por critérios políticos de altos dirigentes comprometeu a continuidade do apoio ao projeto.					
O desafio da cultura organizacional em diferentes estágios na área pública	16 A diferença de cultura entre as diversas unidades do JBRJ dificultou a implantação.					
	17 Faz parte: no serviço público nada tem fim mesmo.					
	18 O problema estava em resistir à mudança e ao que é novo.					
	19 Como a iniciativa geraria input para a capacitação de pessoal, esperava-se milagres imediatos.					
	20 Não tem jeito: o serviço público só vai melhorar se houver mudanças na sua base.					

Conhecimento acumulado desestruturado sistematicamente	21 O conhecimento “espalhado”, sem um ordenamento, dificultou o processo de organizá-lo em competências.					
	22 A dificuldade estava na natureza complexa e inovadora do projeto de identificar o conhecimento disponível.					
	23 O desafio estava no quadro de pessoal diversificado, que nem sempre está alinhado aos objetivos institucionais.					
	24 A dificuldade aumentou porque os sistemas governamentais não se falam entre si.					
	25 A falta de estrutura de TI comprometeu a implantação da iniciativa.					
Ausência de autoconhecimento sobre o que “sabe” e sobre o “como faz”	26 É fato que o servidor público não sabe o que sabe (desconhece o conhecimento que possui).					
	27 É fato que o servidor público não sabe como faz o que habitualmente faz (desconhece a habilidade que possui).					
	28 A multiplicidade de objetivos finalísticos do JBRJ prejudicou a identificação das próprias competências.					
	29 Tem-se que a capacitação de pessoas serve para treinar pessoas pontualmente e não para desenvolver suas competências continuamente.					
	30 É utopia querer que o servidor reconheça as suas competências e seja o responsável pelo seu autodesenvolvimento.					



Problema attitudinal vinculado ao "querer fazer"	31 No serviço público manda quem pode e obedece quem tem juízo, onde a obrigação se sobrepõe à motivação.					
	32 Os projetos na administração pública não tem princípio, meio e fim, pois falta mobilização.					
	33 Conhecimento existe, mas falta vontade de querer fazer.					
	34 Não há comprometimento no serviço público e ninguém cumpre prazos.					
	35 Há uma grande distância entre o "falar que vai fazer" e o "fazer acontecer".					
Fatores adversos relativos a mudança de orientação ou de estrutura	36 No serviço público ocorrem mudanças de orientação normativa com bastante frequência.					
	37 A falta de planejamento na introdução de mudanças estruturais no serviço público malogram as iniciativas.					
	38 A ausência de diretrizes no serviço público inviabiliza o processo de implantação, não havendo amparo normativo para a execução.					
	39 Além de a legislação gerar inúmeras interpretações que não se alinham, há muita legislação dispondo sobre um mesmo tema, o que dificulta saber o que precisa ser atendido.					
	40 O rigor da lei estabelece a implantação, mas não considera a ausência de estrutura.					

**RSP**